

Þýtt úr ensku:

(merki) Evrópuráðið

Strassborg 30. nóvember 2007

**CCPE (2007)25**

**RÁÐGJAFARRÁÐ EVRÓPSKRA SAKSÓKNARA**

**(CCPE)**

**Álitsgerð nr. (2007) 1 frá ráðgjafarráði evrópskra saksóknara um  
„Leiðir til að bæta alþjóðlega samvinnu á sviði refsivörslu“**

Samþykkt af CCPE á 2. allsherjafundi sínum

(Strassborg 28. – 30. nóvember 2007)

## INNGANGUR

1. Ráðgjafarráð evrópskra saksóknara (CCPE) var stofnað af ráðherranefndinni 13. júlí 2005 til að vinna álitserðir um mál sem tengdust saksóknarastörfum og efla virka framkvæmd á tilmælum, Rec (2000) 19 frá 6. október 2000 um hlutverk saksóknara í réttarkerfinu. Réttarreglur og virðing fyrir mannréttindum mynda grundvallarmeginreglur fyrir saksóknara, sem „... opinberra yfirvalda sem fyrir hönd samfélagsins og í þágu hagsmuna almennings, tryggja beitingu laga þar sem brot á lögum varða refsingu og taka þá tillit bæði til réttinda einstaklingsins og nauðsynlegrar skilvirkni réttarkerfisins.“<sup>1</sup>
2. Varsjáfirlýsingin og aðgerðaáætlunin sem þriðja þing leiðtogaráðs Evrópu samþykkti ásamt ríkisstjórnnum aðildarríkja Evrópuráðsins<sup>2</sup> lagði áherslu á, á efsta stigi stjórn mála, hlutverk Evrópuráðsins í eflingu mannréttinda, lýðræðis og réttarreglu og stuðning þess við baráttu gegn hryðjuverkum, spillingu og skipulögðum glæpum og að efla enn frekar lagagerninga Evrópuráðsins og skipulag lagalegrar samvinnu. Leiðtogafundurinn í Varsjá fól einnig í sér skuldbindingu við styrkingu samvinnu og samskipta við Evrópusambandið, einkum á sviði mannréttinda<sup>3</sup>, lýðræðis og réttarreglu.
3. Málsgreinar 37 til 39 í tilmælum, Rec(2000)19 innihalda mörg ákvæði um alþjóðlega samvinnu í sakamálum sem síðan er nánar fjallað um í skýringarminnisblaði. Einkum bendir ráðherranefndin á að „... teknu tilliti til fjölda alþjóðlegra gerninga og tilmæla sem nú eru til staðar og þeirrar staðreyndar að þetta svið sætir sérstakri skoðun innan Evrópuráðsins, einbeitti nefndin sé að því að tilgreina hagkvæm úrræði til að bæta núverandi stöðu, með mikilvægt hlutverk saksóknara í alþjóðlegri réttarsamvinnu við sakamál í huga.“ Ráðherranefndinni er kunnugt um hindranir fyrir alþjóðlegri samvinnu sem eru til staðar í starfsháttum stofnana og um þörfina fyrir samræmingu, fyrst og fremst innan hvers lands. Í tilmælunum er bent á að saksóknarar „taki þátt í annað hvort beint eða með því að leggja fram minnisblað, í öllum verkferlum sem tengjast framfylgni beiðna um gagnkvæma lagalega aðstoð“. Í flestum landskerfum hafa saksóknarar ábyrgð, bæði sem virkir þátttakendur í alþjóðlegri samvinnu og þegar lönd þeirra fengu beiðnir um samvinnu, hvort sem það er í formi framsalsbeiðna, handtökubeiðna eða réttarbeiðna. Þessi tvíþætta ábyrgð gefur til kynna víðtæka kunnáttu um öll svið samvinnu og um möguleika á samvinnu á almennara stigi.
4. Álitserð þessi hefur verið gerð innan ramma heildaraðgerðaáætlunar fyrir vinnu CCPE sem ráðherranefndin samþykkti 29. nóvember 2006.<sup>4</sup> Ætlunin er að leggja áherslu á helstu þætti sem stuðla að styrkingu alþjóðlegrar samvinnu í sakamálum og gagnkvæmrar aðstoðar í dómsmálum frá sjónarhóli saksóknara sem sérfræðinga innan réttarkerfisins og helstu þátttakenda í slíkri samvinnu.

---

<sup>1</sup> 1. málsgrein í tilmælum, Rec(2000) 19.

<sup>2</sup> Varsjá, 16-17. maí 2005 -sjá skjöl CM (2005)79 lokaútgáfa og CM(2005) 80 lokaútgáfa

<sup>3</sup> CCPE mun fjalla síðar um menntun fyrir saksóknara í mannréttindum.

<sup>4</sup> CCPE (2006) Rev.final

5. CCPE er kunnugt um að málefni alþjóðlegrar samvinnu í sakamálum eru ekki bara mikilvæg fyrir saksóknara. Framsal, handtökubeiðnir og öflun gagna erlendis eru einkum á ábyrgð starfsfélaga okkar, dómara, sem eiga sinn eigin fulltrúa í Evrópuráðinu, ráðgjafarþing evrópskra dómara (CCJE). Aðrar nefndir eru innan Evrópuráðsins, svo sem Evrópunefnd afbrotavandamála (CDPC), gegnum sérfræðinganevnd um evrópuþing um samvinnu í sakamálum (PC-OC) sem gegnir forgangshlutverki á þessu sviði<sup>5</sup>, sem og Evrópuráð um skilvirkni réttarvörslu (CEPEJ).
6. Innan ramma þessarar álitsgerðar hefur CCPE tekið mið af alþjóðlegum og svæðisbundnum lagagerningum og þá einkum viðkomandi þinga Evrópuráðsins sem koma fram í Viðaukanum. Einnig er vísað til álitsgerðar nr. (2006) 9 um ráðgjafaráráð evrópskra dómara (CCJE) um hlutverk landsdómara í að tryggja virka beitingu alþjóðlegra og evrópskra laga.
7. CCPE hefur tekið tillit til vinnu og niðurstaðna ýmissa vettvanga þar sem ráðamenn og löggæsluyfirvöld og fulltrúar saksóknaraembætta hafa fjallað um mál sem tengjast alþjóðlegri samvinnu á sviði réttarvörslu, og þá einkum fyrstu samevrópsku ráðstefnu saksóknara sem sérhæfðir eru í málum sem varða skipulagða glæpi (Caserte, 2000)<sup>6</sup>, 7. ráðstefnu evrópskra saksóknara (Moskva, 2006)<sup>7</sup> og ráðstefnu dómsmálaráðherra og innanríkisráðherra (Moskva, 2006)<sup>8</sup>
8. Til að gera þessa álitsgerð greindi CCPE, með aðstoð vísindasérfræðinga<sup>9</sup> svör 30 aðildarríkja við spurningalista<sup>10</sup> sem útbúinn var í þessum tilgangi. Síðari skýrsla var rætt á Evrópuráðstefnu saksóknara um alþjóðlega samvinnu á sviði sakamála (Varsjá, 4.-5. júní 2007).<sup>11</sup> að viðstöddum fulltrúm saksóknaraembætta flestra aðildarríkja og dómsmálasamvinnu ESB (Evrópska réttaraðstoðin og Evrópunet dómstóla um sakamál).
9. CCPE vildi einnig vera í samræmi við Evrópuráðið -ESB samkomulag<sup>12</sup>, þar sem „*sameiginleg forgangsatíði og helstu svið samvinnu*“ fela í sér „*mannréttindi og mannfrelsi; réttarreglu, lagalega samvinnu og umgjöllum um ný verkefni*“.

## NÚVERANDI STAÐA OG ANNMARKAR

10. Styrking alþjóðlegrar samvinnu á sviði réttarvörslu er mikilvæg sem svar samfélags þjóðanna við árásum sem beinast að þjóðfélaginu vegna alþjóðlegra glæpa,

<sup>5</sup> Sjá einkum úrskurði CDPC um alþjóðlega samvinnu á sviði afbrota á 56. allsherjarmundi nefndarinnar (Strassborg 18-22. júní 2007), R.

<sup>6</sup> Skipulög af Evrópuráðinu í tengslum við landsátak gegn mafíunni og háskólann í Napóli II og haldin í Caserta (Ítalía) 8.-10. september 2000.

<sup>7</sup> 7. ráðstefna evrópskra ríkissaksóknara (Moskva, 5.-6. júlí 2006), skipulögð af Evrópuráðinu í samvinnu við embætti ríkissaksóknara rússneska sambandsins um: „Hlutverk saksóknara í vernd einstaklinga“.

<sup>8</sup> Ráðstefna dómsmálaráðherra og innanríkisráðherra (Moskva, 9.-10. nóvember, 2006): Efling evrópskrar samvinnu á sviði refsivörslu.

<sup>9</sup> Ms. Joana GOMES-FERREIRA, saksóknari, embætti ríkissaksóknara (Portúgal). Sjá skýrslu í CCPE-BU (2007) 12.

<sup>10</sup> Skjal CCPE-Bu (2006) 06.

<sup>11</sup> Niðurstöðurnar eru í skjali CPE (2007) Concl1.

<sup>12</sup> Undirritað í Strassborg 23. maí 2007.

hryðjuverka og spillingar. Þó að ályktun ráðherranefndarinnar 1997<sup>13</sup> hafi einkum tengst spillingu er við hæfi að nefna hana hérna því skírskotun hennar er einnig víðtækari: „*spilling er alvarleg ógnun við grundvallarreglur og gildi Evrópuráðsins, grefur undan trú borgara á lýðræði, eyðir réttarreglu, er afneitun á mannréttindum og hindrar félagslega og efnahagslega þróun*“.

11. Tilmælin, Rec(2000) 19 voru bætt með margskonar árangri á þessu sviði:

- Miklir samningar hafa verið samþykktir í Evrópuráðinu, svo sem Önnur bókunin við Evrópusamning um gagnkvæma aðstoð í sakamálum (CETS nr. 182), samningur um tölvubrot (CETS nr. 185) og viðbótarbókun við hann varðandi glæpavæðingu kynþáttahaturs og útlendingahaturs gegnum tölvukerfi (CETS nr. 189), samningur um varnir gegn hryðjuverkum (CETS nr. 196), samningur um aðgerðir gegn mansali (CETS nr. 197) eða samningur um peningþvætti, leit, hald og upptöku ávinnings af afbrotum og um fjármögnun hryðjuverka (CETS nr.198). Enn fremur hafa Palermo-samningur SP gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi<sup>14</sup>, samningur SP gegn spillingu<sup>15</sup>, alþjóðlegur samningur um varnir gegn kjarnorkuhryðjuverkum<sup>16</sup>, samningur um gagnkvæma aðstoð í sakamálum milli aðildarríkja Evrópusambandsins<sup>17</sup> og CIS-samningurinn um dómsmálaaástoð og lagaleg tengsl í einkaréttarmálum, sifjaréttarmálum og sakamálum<sup>18</sup> einnig átt þátt í að efla dómsmálasamstarf. Þó ber að nefna að ekki hafa öll viðkomandi ríki gerst aðilar að þessum samningum og sumir þeirra hafa enn ekki öðlast gildi. Þetta lágmarkar áhrif þeirra og hægir á virkri framkvæmd þeirra af hálfu sérfræðinga innan réttarkerfisins. Enn fremur var bent á annmarka núverandi gerninga Evrópuráðsins á ofangreindri Evrópuráðstefnu ríkissaksóknara í Moskvu.
- Innan Evrópusambandsins voru nýir gerningar eins og rammaúrskurður ráðsins 2002 um verklag varðandi handtökuskipanir og afhendingu í Evrópu milli aðildarríkja ESB samþykktur og nýjar stofnanir eins og Evrópska réttaraðstoðin, dómarrar sem eru tengiliðir og Evrópunet dómstóla í sakamálum voru settar á fót, sem framfylgja meginreglunni um gagnkvæma viðurkenningu.
- Beinir tengiliðir á sviði gagnkvæmrar réttaraðstoðar með tvíhliða, svæðisbundnum eða alþjóðlegum samningum milli dómsaðila<sup>19</sup> ýmissa aðildarríkja verða æ algengari.

12. Þó felst aðalnýjungin í frekari valkosti sem kveðið er á um í þessum samningum.

Samningarnir sem vísað er til kveða á um sjálfkrafa miðlun upplýsinga milli dómsmálayfirvalda landa.<sup>20</sup> Lagagerningar sem eru að fullu virkir í flestum aðildarríkjum Evrópuráðsins heimila dómsmálayfirvöldum lands að tilkynna saknæm brot og miðla viðkomandi upplýsingum. Ráðherranefndin hvatti til þessa í tilmælum, Rec(2000) 19 þar sem „að lokum ætti að íhuga þann möguleika að framlengja

<sup>13</sup> Ályktun (97) 24 um tutugu viðmiðunarmeginreglur í baráttu gegn spillingu, samþykkt af ráðherraráðinu 6. nóvember 1997.

<sup>14</sup> Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi undirritaður á Palermo-ráðstefnunni 12.-15. desember 2000.

<sup>15</sup> Undirritaður á ráðstefnu æðstu ráðamanna í Merida (Mexíkó) 9.-11. desember 2003.

<sup>16</sup> Samþykktur 13. apríl 2005 á 91. allsherjarfundi SP með ályktun A/RES/59/290.

<sup>17</sup> Staðfestur með gerð ráðsins 29. maí 2000, á grundvelli 34. greinar sáttmálans um Evrópusambandið.

<sup>18</sup> Undirritaður í Chisinau (Moldavía) 7. október 2002.

<sup>19</sup> Hugtakið „dómsaðilar“ á í víðtækum skilningi að ná til dómara, saksóknara og yfirmanna löggæsluyfirvalda sem bera ábyrgð á alþjóðlegu dómsmálasamstarfi í sakamálum.

<sup>20</sup> Sama og í fyrri neðanmálgrein.

núverandi fyrirkomulag sem auðveldar sjálfkrafa miðlun upplýsinga milli saksóknara landa<sup>21</sup>.

13. Nú ætti að huga að hagnýtum viðbrögðum við þessum nýjungum, nefnilega hvort viðkomandi alþjóðasamningar hafi leitt til mikilla breytinga í lögum og verklagi aðildarríkja og, að minnsta kosti, hvort og að hvaða marki saksóknarar noti þessa nýju gerninga og sé kunnugt um nýlegar breytingar sem hafa orðið.
14. Forathugun CCPE<sup>22</sup> sýnir að alþjóðleg samvinna hefur verið bætt síðan á áttunda áratugnum, stundum fyrir tilstilli hagnýtra lausna sem framkvæmdar eru með samvinnu og stofnun beinna tenginga milli aðila í viðkomandi ferli. Sum ríki leggja áherslu á aukna sérhæfingu viðkomandi aðila og snurðulausari innri upplýsinga varðandi tækifæri sem bjóðast innan ramma gagnkvæmrar dómsmálaaðstoðar.
15. Þó eru margir þættir taldir hefta nauðsynlega þróun gagnkvæmrar dómsmálaaðstoðar í sakamálum og valda óhóflegri lengd í verklagi alþjóðlegrar samvinnu, nánar tiltekið í eftirfarandi:
  - samevrópskt fyrirkomulag lagasamstarfs er ekki alltaf í samhljómi við verkefni og kröfur dagsins í dag;
  - gerð beiðna um aðstoð (t.d. of stuttar eða of ítarlegar, ekki undirritaðar eða illa rannsakaðar, rangt þýddar, ekki nákvæmar eða ekki samkvæmt réttum verklagsreglum, o.s.frv.) getur grafið undan samstarfsferlinu; skortur á menntun, flókið verklag, skortur á veittum úrræðum getur að mestu skýrt þessa annmarka;
  - sending beiðna er of oft bundin við diplómatískar leiðir, gegnum Evrópusamninginn um gagnkvæma dómsmálaaðstoð í sakamálum (CETS nr. 30) og og aðra viðbótarbókun hans (CETS nr. 182) gera mögulegar beinar tengingar milli bærra dómsmálayfirvalda til að leggja fram og fullnusta beiðnir; skortur á upplýsingum (upplýsingar um bær yfirvöld) þvinga oft beiðnir til að fara gegnum stjórnvöld; þar að auki er samtímis notkun á ólíkum miðlunarleiðum spillandi fyrir snurðulausa framkvæmd á samvinnuverklagi;
  - aukning í fjölda gagnkvæmra aðstoðarbeiðna hefur áhrif á lömum verklags, beiðin yfirvöld eru upptekin af fullnustu beiðna sem stundum varða minniháttar mál;
  - varðandi fullnustu beiðna þá veldur skortur á evrópskri stefnu í dómsmálasamstarfi og ákveðinni andstöðu því að samstarfsverklag er kerfisbundið niðurfært vegna innri verklagshátta.
16. En alvarlegir erfiðleikar myndast vegna mismunandi réttarkerfa. Aðferðir við gagnaöflun, vandinn við tvíþætta sakarábyrgð eða *ne bis in idem*, valdsvið beiðandi yfirvalds eða kerfi úrskurða *in absentia* eru helstu dæmin um hugmyndir og verklag sem myndu græða á auknu samræmi sín á milli á alþjóðastigi til að greiða fyrir samstarfi milli kerfanna. Betri gagnkvæm þekking á kerfunum myndi einnig vera í þágu samstarfsins.

<sup>21</sup> Athugasemd við tilmæli 39.

<sup>22</sup> Skýrsla CCPE-BU (2007)12, nefnd hér að framan.

17. Slíkir erfiðleikar aukast þegar fjallað er um framsal. Dæmi: Hætt við framsalsmál eftir að stjórnsmálalegar ástæður voru nefndar, túlkun á sama lagahugtaki var mismunandi eða ítrekað var að ógerlegt væri að framselja þjóðarþegn.
18. Annað atriði sem almennt er gagnrýnt eru tafir af engum hlutlægum ástæðum. Hér er ekki um að ræða kerfisbundin eða lagatengd vandamál, heldur einfaldlega faglega óvirkni án lagaflækja.
19. Því ætti að þróa úrræði og tæki til að byggja upp raunverulega menningu alþjóðlegs dómsmálasamstarfs í sakamálum, bæði á stigi stjórnvalda og einstakra aðila í þessu samstarfi.
20. Að því er það varðar rifjar CCPE upp að fyrsta samevrópska ráðstefna saksóknara sem sérhæfðir eru í málum er varða skipulagða glæpastarfsemi <sup>23</sup> mótaði tilmæli í þessa veru og lagði til að „skipuleggja tengiliði og skipti á upplýsingum milli saksóknara á skipulagðari hátt“ og bauð „Evrópuráðinu að setja upp tengiliðahóp sem í væru nokkrir saksóknarar, til að skipuleggja óformlega tengiliði og miðlun upplýsinga milli saksóknara almennt, bæta núverandi fyrirkomulag og einkum milli saksóknara sem sérhæfðir væru í málum varðandi skipulagða glæpastarfsemi“ og tók sérstaklega fram að „tengingum ætti að koma á milli tengiliðahóps Evrópuráðsins og Evrópsku réttaraðstoðarinnar (...)“.
21. Að sama skapi studdu evrópskir dómsmálaráðherrar og innanríkisráðherrar sem komu saman í Moskvu í nóvember 2006<sup>24</sup> þá hugmynd að „mótað verði net landstengiliða til að greiða fyrir tengingum milli þeirra sem bera ábyrgð á alþjóðlegu dómsmálasamstarfi, einkum á þeim sviðum sem berjast gegn hryðjuverkum, spillingu og skipulagðri glæpastarfsemi, mansali og tölvubrotum.“

### TILMÆLI CCPE

22. CCPE lagði áherslu á helstu framfarir í alþjóðlegu samstarfi í sakamálum að því er varðar evrópska og alþjóðlega gerninga sem samþykktir hafa verið undanfarin ár, stofnanaskipulag sem mótað hefur verið til að liðka fyrir samskiptum helstu aðila samstarfsins sem og þróun virkra tenginga milli sérfræðinga. CCPE hvetur viðkomandi aðila Evrópuráðsins og aðildarríki til að stefna að og auka viðleitni sína til að koma á stofnana-, stöðluðum og persónulegum samskiptakingumstæðum til að móta megi raunverulega lagamenningu samstarfs í Evrópu á sviði sakamála milli aðildarríkja og jafnvel fleiri.

### Fylgt eftir stöðluðum ramma alþjóðlegs samstarfs

23. Til að styrkja staðlaðan ramma alþjóðlegs samstarfs og greiða fyrir umbótum á daglegu starfi sérfræðinga innan dómsmála sem falin en umsjón gagnkvæmrar aðstoðar, minnir CCPE á að það er nauðsynlegt að viðkomandi samningar, einkum þeir sem nefndir eru undir málsgrein 11 hér fyrir framan, séu tafarlaust fullgildir og

<sup>23</sup> Sjá fyrir ofan.

<sup>24</sup> Sjá fyrir ofan.

þeim beitt af hálfu viðkomandi ríkja, og er þá einkum átt við aðildarríki Evrópuráðsins.

24. Enn fremur styður CCPE að fullu það starf sem er í gangi innan PC-OC sem hefur það að markmiði að nútímavæða viðkomandi gerninga Evrópuráðsins. Eftir niðurstöður sjöundu ráðstefnu evrópskra ríkissaksóknara (Moskva, 2006)<sup>25</sup> hvetur CCPE ráðherranefndina og viðkomandi nefndir Evrópuráðsins að hafa forgangi vinnuna við að uppfæra gerninga varðandi framsal, gagnkvæma aðstoð og framsal sakamála til að koma á sveigjanlegri verklagi í samstarfi sem grundvallað sé á gagnkvæmu trausti og trú milli kerfa til að hraða verklagi við framsal einstaklinga með því að einfalda það, á grundvelli samþykkis viðkomandi einstaklings sem óskað er eftir framsali á og yrðu grundvallarréttindi hans augljóslega tryggð til fulls.
25. Að því er þetta varðar mælir CCPE með að því að ráðherranefndin íhugi gerð ítarlegs samnings Evrópuráðsins um alþjóðlegt samstarf í sakamálum.<sup>26</sup>
26. CCPE hvetur einnig löggjafa aðildarríkja til að kanna möguleikann á að einfalda landsstarfshætti varðandi árangursríka virkni alþjóðlegs samstarfs, til að vægi þessara starfshátta hamli ekki beiðnir um samstarf, einkum varðandi framsalsverklag. Slík einföldun á starfsháttum yrði ætíð að virða að fullu réttindi viðkomandi einstaklinga.

### **Fylgt eftir gæðum alþjóðlegs samstarfs**

27. Með vísan til tilmæla, Rec(2000) 19 (einkum 38. greinar), um álit ráðgjafaráðs evrópskra dómara (CCJE) nr. 4 (2003) um viðeigandi upphaf og starfsmenntun dómara á landsvísu og Evrópuvísu<sup>27</sup> og nr. 9 (2006) um hlutverk dómara á landsvísu að tryggja virka beitingu alþjóðalaga og evrópskra laga<sup>28</sup>, sem og niðurstöður Evrópuráðstefnu saksóknara í Varsjá<sup>29</sup> mælir CCPE með því að menntun saksóknara sem eru virkir í alþjóðlegu dómsmálasamstarfi, sem og annarra aðila í slíku samstarfi, sé aukin til muna. Bætt fagmenntun um alþjóðlegt samstarf ætti bæði að taka tillit til núverandi samninga um efnið en einnig starfsupplýsinga sem stofnanir og kerfi taka saman. Þetta ætti að veita sérfræðingum nauðsynlega færni í að vinna betur beiðnir sínar um aðstoð og skilja betur og fullnusta beiðnir sem stílaðar eru á þá. Átak til að auka vitund aðila í alþjóðlegu dómsmálasamstarfi ætti einnig að hefja til að þróa færni þeirra í að orða aðstoðarbeiðnir skýrar og að forðast að yfirhlaða önnur kerfi með beiðnum vegna vægra brota.
28. Hugsanlega er ekki nauðsynlegt og jafnvel ekki mögulegt að öllum saksóknurunum og dómurum sé kunnugt um viðeigandi alþjóðlega gerninga og boðleiðir. En það er

<sup>25</sup> Sjá fyrir ofan.

<sup>26</sup> 18. júní 2007 lagði T. Davis, framkvæmdastjóri Evrópuráðsins til í ræðu sinni við setningu 56. fundar Evrópunefndar um afbrotamálefni (CDPC) að endurlífgað yrði þetta rúmlega tíu ára gamla framtak: „Markmiðið yrði að uppfæra, gera skilvirkara og færa undir einn hatt alla gildandi samninga okkar um alþjóðlegt samstarf í sakamálum. Ég veit að þetta er langtímaverkefni, metnaðarfullt og mögulega umdeilt en ég held ekki að við getum verið of metnaðarfull varðandi baráttu gegn glæpum“. Drög að slíkum samningi voru rædd fyrir mörgum árum en lögð til hliðar á þeim tíma.

<sup>27</sup> Sjá einkum málsgreinar 43 og 44 í álitserð nr (2003) 4 ráðgjafaráðs evrópskra dómara (CCJE).

<sup>28</sup> Sjá einkum málsgreinar 7, 8 og 11 í álitserð nr (2003) 9 ráðgjafaráðs evrópskra dómara.

<sup>29</sup> „Að því gefnu að mannlegi þátturinn sé mikilvægur í umbótum og fullri nýtingu á alþjóðlegu samstarfi, leggur ráðstefnan mikla áherslu á að viðeigandi menntun sé í boði, og vekur einkum athygli á vægi meðmæla í tilmælum, Rec (2000) 19 um menntun saksóknara, einkum til að halda í við þróun alþjóðlegra afbrota“.

mikilvægt að sumir þeirra séu sérfróðir í þessum efnum og því sérmenntaðir. Því mælir CCPE með því að hvert aðildarríki komi sér upp viðeigandi fyrirkomulagi þar sem þessi sérhæfing er tryggð.

29. Þessi menntun með áherslu á alþjóðlegt samstarf á sviði dómsmála verður að fela í sér fræðslu um mannréttindi fyrir dómara og saksóknara, og einnig verjendur þar sem það á sérstaklega við. Fyrir utan almennt yfirlit um grunnþætti mannréttindalaga er nauðsynlegt að auðkenna sérstaklega þessi grundvallarréttindi og viðkomandi viðmið sem varða beint einstaklinga í sakamálum sem tengjast fullnustu beiðna um alþjóðlega aðstoð í sakamálum. Þetta ætti að leiða til athugasemda við hverja viðkomandi lagaheimild þar sem gildandi réttindi og viðmið eru mismunandi eftir formi samstarfs. Slíkar athugasemdir eða sérhæfð skjöl ættu einnig að reiða sig á ráðandi starfshætti og dómaframkvæmd.
  30. Þessari þekkingu ber að miðla með viðeigandi hætti og með fræðslusamtökum, þá einkum fræðslustofnunum landa á sviði dómsmála og saksóknar. Viðkomandi aðilar í Evrópu fyrir fræðslu um dómsmál og saksókn svo sem Lissabon-net Evrópuráðsins og Evrópunet um menntun dómara og saksóknara ættu einnig að gegna forystuhlutverki í þessum efnum.
  31. Þessari menntun ætti að fylgja kennsla í erlendum tungumálum, einkum til að stuðla að bættum tengslum milli sérfræðinga, gæðum beiðna þeirra um aðstoð og betri skilningi á beiðnum sem þeim berast.
  32. Enn fremur mælir CCPE með því að nauðsynleg upplýsingatæki fyrir sérfræðinga séu þróuð af þar til bærum landsyfirvöldum. Þetta leggur einkum áherslu á gildi þess að útbúa handbók um gagnkvæma réttaraðstoð með víðtækum upplýsingum um rannsóknarkerfi land, t.d. svonefnd *Fiches belges*<sup>30</sup> sem Evrópunet dómstóla í sakamálum notar sem vinnutæki og auðveldar skilning á réttarkerfi ríkja. Dreifibréf eða viðmiðunarreglur með samantekt um viðeigandi kerfi, ágrípum um góða starfshætti og á mörgum tungumálum með það að markmiði að skapa samræmi og auðvelda framkvæmd á algengustu aðstoðarúrræðum væri hægt að þróa, uppfæra og dreifa meðal sérfræðingar, þar á meðal gegnum netið.
- Þar sem það á við ætti að gera þetta með stuðningi CCPE. Í þessu samhengi minnir CCPE á að evrópskir dómsmálaráðherrar og innanríkisráðherrar hvöttu til þess í Moskvu í nóvember 2006<sup>31</sup> að „*stofnaður yrði gagnagrunnur með gildandi verklagi í aðildarríkjum varðandi mismunandi tegundur samstarfs sem myndi auðvelda aðgang að þessum upplýsingum*“ og ítrekar stuðning sinn við tillögu þessa. Ofangreindum tækjum mætti miðla til Evrópuráðsins til að auðga slíkan gagnagrunn.
33. Varðandi fagmenntun og upplýsingar saksóknara gæti CCPE einnig gegnt hlutverki í að skipuleggja fundi sérhæfðra saksóknara frá aðildarríkjum, svo sem Caserta-ráðstefnuna sem nefnd var hér að framan, þar sem það á við í samstarfi við aðra hagsmunaaðila innan Evrópuráðsins og í samvinnu við aðrar viðkomandi stofnanir innan Evrópu og á alþjóðavísu.

<sup>30</sup> Svonefnd „Fiches belges“ veita sérfræðingum í gagnkvæmri réttaraðstoð allar gagnlegar upplýsingar um lögjöf og skipulag í ríkjum Evrópusambandsins þar sem réttaraðstoð er fyrirhuguð.

<sup>31</sup> Sjá fyrir ofan.



34. Skilvirkni sendinga aðstoðarbeiðna og meðhöndlun þeirra er einnig háð þróun sendingaraðferða. CCPE leggur áherslu á að tækifæri þau sem bjóðast með nýrri tækni mætti nota í auknum mæli til að greiða fyrir samskiptum eftir öruggum rafrænum leiðum, svo fremi að meginreglur um trúnað og vottun gagna séu tryggðar að fullu.

### **Aukin samskipti milli sérfræðinga innan réttarkerfisins**

35. Innan Evrópuráðsins hvetur CCPE ráðherranefndina til að fjalla um gildi þess að setja upp skipulagt samstarf og miðlun upplýsinga samkvæmt línunum Evrópunets dómstóla og Evrópsku réttaraðstoðarinnar sem myndi einkum gera aðildarríkjum kleift, sem eru ekki aðilar að slíkum stofnunum ESB að njóta góðs af svipaðri þjónustu, á grundvelli viðkomandi gerninga Evrópuráðsins.
36. Á grundvelli röksemda og skuldbindinga í „samkomulagi milli Evrópuráðsins og Evrópusambandsins“<sup>32</sup>, gæti ein möguleg leið verið að fela Evrópuráðinu formlegt eða óformlegt hlutverk málamiðlara þegar vandamál koma upp varðandi samstarf við svið refsivörslu.
37. Án þess að véfengja beinar og dreifstýrðar sendingarleiðir gætu aðildarríki einnig íhugað í hverju landi fyrir sig, á viðeigandi stigi samkvæmt réttarkerfi landsins „sérhæfða deild“ sem falið væri að aðstoða við lausn vanda sem sérfræðingar lenda í við beiðnir og beiðandi ríki varðandi dómsmálaaðstoð. Þessari deild yrði einkum falið að fást við vandamál sem hindra eða hægja á aðstoðarverklag.
38. CCPE hvetur einnig aðildarríki til að styrkja vilja varðandi alþjóðlegt samstarf á sviði refsivörslu og greiða fyrir fullri og beinni þátttöku sérfræðinga á sviði dómsmála. CCPE hvetur aðildarríki til að taka saman lista yfir tengiliði og búsetu með nöfnum viðkomandi tengiliða og sérsvið þeirra, ábyrgðarsvið, o.s.frv. og birta þennan lista á lokaðri vefsíðu sem Evrópuráðið gæti stjórnað. Ríki uppfæra þennan lista reglulega til að tryggja skilvirkni kerfisins. Gildandi samningar yrðu virtir og með þessu yrðu bein samskipti milli sérfræðinga, án þess að fara gegnum diplómáttáskar leiðir sem getur verið þunglamalegt.
39. Enn fremur telur CCPE að skipti á tengiliðum dómara/saksóknara milli ríkja eins og hvatt er til í 38. grein tilmællanna, Rec(2000) 19 teljist til góðra starfshátta sem ætti að þróa eins langt og auðið er þar sem þetta greiðir fyrir samskiptum milli réttarkerfa landa, elur á betri gagnkvæmri þekkingu á kerfunum og stuðlar þannig að því að efla gagnkvæmt traust og trú milli aðila á alþjóðavísu.
40. CCPE mælir með því að embætti saksóknara hlúi að gagnkvæmu samstarfi við gerð og fullnustu beiðna, þar sem það á við.

### **Hlúð að samstarfi við þriðju lönd og alþjóðlega sakamáladómstóla**

41. Innan ramma starfsemi Evrópuráðsins að því er varðar alþjóðlegt samstarf í sakamálum ætti að veita vandamálum sem verða til í samstarfi við alþjóðlega sakamáladómstóla meiri athygli. Um leið ætti að skoða það sem þarf til að tryggja

---

<sup>32</sup> Sjá 29. mgr Samkomulagsins.

fulla samvinnu aðildarríkja við alþjóðlega sakamáladómstóla, með fyrirvara um lagalega viðurkenningu á hæfi þessara dómstóla af hálfu viðkomandi ríkja.

42. Einnig ætti að íhuga í auknum mæli að viðkomandi samningar Evrópuráðsins gilda einnig í sumum löndum utan Evrópu.
43. Til að færa út lagagrunn fyrir samstarf aðildarríkja við þriðju lönd, mælir CCPE með því að ráðherranefndin taki til athugunar að bjóða sumum ríkjum utan Evrópu að gerast aðilar að Evrópusamningi um framsal og Evrópusamningi um gagnkvæma aðstoð í sakamálum sem og bókunum við samningana.

#### **Fylgt eftir úrræðum sem úthlutuð alþjóðlegu samstarfi**

44. CCPE mælir með því að stjórnvöld aðildarríkja úthluti viðeigandi fjármagni og mannafla til þess að alþjóðasamstarf í sakamálum megi auka bæði að magni og gæðum, nánar tiltekið á dómstólastigi og hjá embættum saksóknara. Þetta átak ætti einkum að beinast að skipun innan viðkomandi dómstóla á sérhæfðum dómurum og saksóknurum í gagnkvæmri aðstoð í sakamálum. Þetta myndi einnig gera sérfræðingum kleift að verja nauðsynlegum tíma í að meðhöndla beiðnir réttilega, bæði hvernig þær eru gerðar og hvernig þeim er svarað. Einnig ætti að úthluta úrræðum til að bæta tungumálagæði alþjóðasamstarfs og veita dómstólum og embættum saksóknara viðeigandi leiðir fyrir þýðingar og túlkun.

#### **AÐGENGILEIKI CCPE TIL SAMSTARFS VIÐ AÐRA AÐILA**

45. Þar sem það á við er CCPE reiðubúið til samstarfs við slíkt framtak. CCPE ítrekar tiltækni sína til að starfa með öðrum viðkomandi nefndum innan Evrópuráðsins, sem og öðrum viðkomandi stofnunum og samtökum innan Evrópu og á alþjóðavísu. Embætti saksóknara sem eru í auknum mæli vel undirbúin faglega til að fást við svona mál gætu þá orðið „*vörsluaðilar hagsmuna alþjóðasamstarfs*“ eins og bent er á í tilmælum, Rec (2000) 19<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Sjá 3. mgr.

## SAMANTEKT Á TILMÆLUM

Til að bæta stofnanaleg, stöðluð og samskiptaleg skilyrði fyrir þróun raunverulegrar samstarfsmenningar innan Evrópu á sviði sakamál, mælir CCPE með eftirfarandi við ráðherranefndina og aðildarríki Evrópuráðsins:

Að fylgja eftir stöðluðum ramma alþjóðasamstarfs í:

- að hafa í forgangi vinnu við að uppfæra gildandi Evrópusamninga á sviði refsivörslu, einkum Evrópusamninginn um framsal;
- hraða fullgildingu og virkri beitingu viðkomandi samninga og leitast við að einfalda innra verklag í þágu gagnkvæmrar aðstoðar;

Að fylgja eftir gæðum alþjóðlegs samstarfs:

- -með því að móta viðeigandi menntun saksóknara sem og annarra aðila í alþjóðasamstarfi dómstóla,
- -koma upp í hverju aðildarríki viðeigandi fyrirkomulagi til að tryggja sérhæfingu sumra saksóknara og dómara varðandi alþjóðlegt samstarf,
- -gefa út sérhæfð skjöl eða athugasemdir við gildandi mannréttindi og viðmið í alþjóðlegum sakamálum, með reglulegum uppfærslum,
- -veita sérfræðingum gagnkvæm upplýsingatól um dómskerfi og verklag, ásamt því að koma upp gagnagrunni innan Evrópuráðsins,
- -fjölga tækifærum fyrir sérfræðinga frá ýmsum aðildarríkjum til að hittast og skiptast á skoðunum, með sérhæfðum málþingum og námskeiðum fyrir saksóknara,
- -bæta sendingu aðstoðarbeiðna og meðhöndlun þeirra með nýrri upplýsingatækni og bæta gæði beiðna að því er varðar gerð þeirra og vanda vegna erlendra tungumála;
- -greiða fyrir tafarlausum og beinum sendingum upplýsinga;

Auka samskipti milli sérfræðinga innan réttarkerfisins:

- -setja upp innan Evrópuráðsins skipulagt samstarf og skipti á upplýsingum í samstarfi við Evrópunet dómstóla í sakamálum og Evrópsku réttaraðstoðina;
- -setja upp í hverju landi á viðeigandi stigi samkvæmt landslögum „sérhæfða deild“ sem falið yrði að aðstoða við lausn vandamála sérfræðinga við sendingu og móttöku beiðna varðandi réttaraðstoð;
- -taka saman lista yfir tengiliði og búsetu með nöfnum viðkomandi tengiliða og sérsvið þeirra, ábyrgðarsvið, o.s.frv. og birta þennan lista á lokaðri vefsíðu sem Evrópuráðið stjórnar;
- -vinna að tengingu dómara/saksóknara;
- -samstarf við gerð og fullnustu aðstoðarbeiðna;

Hlúa að samstarfi við þriðju löndin innan ramma Evrópuráðsins, einnig alþjóðlega sakamáladómstóla og viðkomandi stofnanir og samtök innan Evrópu;

Auka fé og mannafla sem ætlaður er alþjóðlegu samstarfi í sakamálum innan dómstóla og embætta saksóknara.

## Viðauki

### Samningar Evrópuráðsins varðandi dómsmálasamstarf í sakamálum

024	Evrópusamningur um framsal
030	Evrópusamningur um gagnkvæma aðstoð í sakamálum
051	Evrópusamningur um eftirlit með brotamönnum sem dæmdir eru eða látnir lausir með skilyrðum
052	Evrópusamningur um refsingar umferðarbrot
070	Evrópusamningur um alþjóðlegt gildi refsisdóma
071	Evrópusamningur um heimsendingu ólöggráða ungmenna *
073	Evrópusamningur um flutning málsmeðferðar í sakamálum
082	Evrópusamningur um frávík frá beitingu fyrningarfrests glæpa gegn mannúð og stríðsglæpa
086	Viðbótarbókun við Evrópusamning um framsal
088	Evrópusamningur um alþjóðleg áhrif sviptingu ökuréttinda
090	Evrópusamningur um varnir gegn hryðjuverkum
097	Viðbótarbókun við Evrópusamning um upplýsingar um erlenda löggjöf
098	Önnur viðbótarbókun við Evrópusamning um framsal
099	Viðbótarbókun við Evrópusamning um gagnkvæma aðstoð í sakamálum
101	Evrópusamningur um eftirlit með umráðum einstaklinga á skotvopnum og með því hvernig þeir afla þeirra
112	Samningur um flutning dómþola
116	Evrópusamningur um bætur til brotaþola ofbeldisglæpa
119	Evrópusamningur um brot sem varða menningarverðmæti *
141	Samningur um þvætti, leit, hald og upptöku ávinnings af afbrotum
156	Samningur um ólöglega umferð á hafi sem framkvæmir 17. grein samnings Sameinuðu þjóðanna gegn ólöglegri verslun með fíkniefni og skynvilluefni
167	Viðbótarbókun við samning um flutning dómþola
172	Samningur um umhverfisvernd gegnum refsirétt *
173	Samningur á sviði refsiréttar um spillingu
182	Önnur viðbótarbókun við Evrópusamning um gagnkvæma aðstoð í sakamálum
185	Samningur um tölvubrot
189	Viðbótarbókun við samning um tölvubrot, varðandi það að gera kynþáttahatur og útlendingahatur refsivert þegar það er framið gegnum tölvukerfi
190	Bókunarviðauki við Evrópusamning um varnir gegn hryðjuverkum*
191	Viðbótarbókun við samning á sviði refsiréttar um spillingu
196	Samningur Evrópuráðsins um varnir gegn hryðjuverkum
197	Samningur Evrópuráðsins um aðgerðir gegn mansali *
198	Samningur Evrópuráðsins um þvætti, leit, hald og upptöku ávinnings af brotum og um fjármögnun hryðjuverka *

**Stjórnumerkir samningar hafa enn ekki öðlast gildi.**